

**ELIO FANARA**

*(c.s.)*

Nell'aprire questa prima sessione dei lavori dell'Incontro di studio, dopo aver ringraziato fin d'ora quanti daranno il loro contributo scientifico alle complesse tematiche che stiamo trattando, do subito la parola al professor Casanova, il cui valore scientifico non necessita di presentazione, che ci relazionerà sulla normativa italiana per i servizi portuali sino agli anni '80 e sulle procedure amministrative tradizionali.



## *RELAZIONI*



**MAURO CASANOVA**

*(ordinario di Diritto della Navigazione nell'Università di Genova)*

INQUADRAMENTO DEL TEMA:  
LA NORMATIVA ITALIANA SINO AGLI ANNI '80  
E LE PROCEDURE AMMINISTRATIVE  
TRADIZIONALI PER I SERVIZI PORTUALI.

Finalità del mio intervento è quella di dare un sintetico sguardo alla situazione dei servizi pubblici in ambito portuale prima della ben nota sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee - la sentenza *Porto di Genova I*, come viene ormai abitualmente denominata - che costituisce il discrimine tra la precedente e la nuova, incerta, realtà.

La situazione in cui versano ancora oggi i servizi portuali è ben nota e non intendo certo riesaminarla analiticamente. Vorrei solo fare alcune considerazioni di carattere generale e ricercare le ragioni che hanno portato alla crisi cui stiamo assistendo, in questo momento di (parziale) rottura con il passato.

Occorre osservare che la disciplina dei servizi portuali prevista dal codice della navigazione non era stata oggetto di particolari critiche.

L'assetto dei servizi portuali disegnato dal codice della navigazione risente di un primo dato fondamentale: questi servizi vengono svolti nell'ambito del bene "porto", che è un bene demaniale.

Tale circostanza ha condizionato l'intera disciplina dei servizi portuali, perché il legislatore del '42 ha ritenuto di dover controllare e disciplinare tutte le attività che possono e devono venire esercitate nell'ambito di questo particolare bene demaniale.

Ciò, in effetti, si riallaccia alla teoria dell'uso dei beni demaniali, che dovrebbe comportare, in primo luogo, la garanzia per tutti i soggetti di poter godere di un bene pubblico che appartiene, o si ritiene che appartenga, alla collettività.

Si comprende allora l'esigenza, sotto il profilo ora considerato, di disciplinare con un controllo particolarmente pregnante da parte dello Stato, i servizi che vengono svolti nell'ambito portuale dai soggetti che tali servizi prestano attraverso un uso speciale o particolare del bene demaniale "porto".

Nello stesso tempo ciò è valso a proiettare i servizi portuali nell'ambito dei "servizi pubblici" o comunque a dotarli di una disciplina modellata sulla falsariga di quella dei servizi pubblici.

Non è qui il caso di approfondire la controversa nozione di "servizio pubblico" che è sempre stata caratterizzata da contorni di non facile ed univoca definizione.

Specie oggi che - rispetto all'orientamento dottrinale soggettivistico, che riteneva esser "pubblico" quel servizio la cui titolarità era stata assunta dalla Pubblica Amministrazione ed il cui esercizio poteva essere demandato, tramite concessione, ai privati - è prevalso l'orientamento oggettivistico volto a ricercare una nozione sostanziale di "servizio pubblico" in riferimento all'incidenza del fatto economico sottostante sulla comunità, individuandosi nel servizio pubblico una attività volta al soddisfacimento di un interesse pubblico tramite l'erogazione di prestazioni alla collettività o a gruppi di utenti, anche ad opera di soggetti privati sottoposti al potere direttivo e di controllo della Pubblica Amministrazione.

Non è necessario qui determinare con sicurezza - sempre che sia possibile - se i servizi portuali debbano o meno essere considerati servizi pubblici in senso tecnico.

Sicuramente sono "servizi di pubblico interesse", il che, di per sé solo, vale a spiegare la necessità di un atto, definito autorizzatorio, per alcuni, o concessorio, per altri, per il loro esercizio. Si spiega così perché il prestatore di un determinato tipo di servizio portuale sia frequentemente un solo soggetto o tutt'al

più siano pochi soggetti con conseguenti situazioni di monopolio o di oligopolio.

Si può quindi concludere che i due aspetti sopra delineati - quello dell'interesse pubblico sotteso alla prestazione dei servizi portuali e quello inerente alla demanialità del bene nel cui ambito i servizi vengono erogati - sono tra loro concomitanti e connessi e valgono a far comprendere la complessiva *ratio* della normativa propria del codice della navigazione che, con diverse modalità, assoggetta ad un controllo pubblico più o meno intenso tutti i servizi portuali.

E' una situazione che può creare problemi sotto il profilo della concorrenza. Il codice della navigazione, in realtà, non si era posto il problema della concorrenza in quanto tale, ma aveva predisposto un sistema di approvazione e di controllo sulle tariffe praticate dai soggetti prestatori dei vari servizi agli utenti.

L'approvazione di tariffe ed il controllo sull'attività dei prestatori di servizi (ivi comprese le compagnie portuali e le imprese disciplinate sotto il profilo del c.d. "lavoro portuale"), costituivano la chiave di volta su cui si reggeva il sistema. La posizione monopolistica, o comunque oligopolistica, veniva pertanto giustificata sulla base di un criterio, che non era quello relativo agli aspetti collegati alla libertà di concorrenza e quindi ai suoi limiti od eccezioni, ma quello - di stampo pubblicistico - di garantire la *par condicio* di tutti gli utenti portuali.

Questo sistema ha funzionato fino a qualche tempo fa, fino a quando cioè si sono verificati eventi tecnici ed economici che hanno inciso profondamente ed hanno portato l'utente a ribellarsi ad una situazione che si era venuta a creare per la corruzione del sistema.

Si è arrivati ad un punto di rottura del sistema quando l'Autorità marittima non è stata più in grado di controllare le tariffe e le prestazioni dei lavoratori portuali: non esisteva più, infatti, alcun rapporto tra prestazione e controprestazione. L'Autorità marittima, in pratica, sulla spinta di istanze socio-politiche, non ha più adempiuto ai suoi compiti, limitandosi a recepire le richieste dei lavoratori portuali in relazione sia al contenuto della

riserva del lavoro portuale, sia all'aumento delle tariffe, sia alla composizione delle voci tariffarie (punto questo particolarmente importante perché in esse venivano ricompresi e fatti sopportare dagli utenti costi che non erano imputabili al lavoro portuale).

Allorquando questo equilibrio - tanto per la crisi economica, che per la convinzione che altri principî dovevano essere applicati - si è incrinato, è sorta la contestazione, sfociata nella sentenza della Corte di Giustizia sopra richiamata, che ha comportato dirompenti effetti non solamente giuridici ma anche sul piano delle relazioni sociali, economiche e del lavoro.

La breccia aperta dalla sentenza della Corte di Giustizia non poteva e non può peraltro limitarsi alla disciplina del lavoro portuale.

Essa si dovrà necessariamente allargare imponendo di rimeditare tutto l'assetto dei servizi portuali, essenzialmente dominato da situazioni monopolistiche od oligopolistiche che, se finora non sembrano aver dato adito a forti critiche, potrebbero far sorgere pericoli di abuso di situazione dominante (si pensi, ad esempio, al servizio di rimorchio che, per ogni porto, è gestito da una sola impresa concessionaria) e che comunque appaiono in contrasto con l'affermazione di una concorrenzialità nella erogazione dei servizi portuali.

Pericoli questi che potranno sussistere anche per il nuovo assetto dei servizi portuali relativi alla movimentazione delle merci. Si prefigura, infatti, il rischio che ad un "monopolio", quello delle compagnie portuali, se ne sostituisca un altro: quello dei "terminalisti", ognuno dei quali, per ogni porto, spesso di fatto si porrà quale unico terminalista per un determinato tipo di merci.

D'altra parte, va realisticamente considerato che le aree portuali e il volume dei traffici di un porto possono anche non poter sopportare la presenza di una pluralità di prestatori di uno stesso servizio, che potrebbe anche rivelarsi dannosa per gli utenti del porto.

Come si intuisce, si è di fronte ad un delicato gioco di equilibri che probabilmente non consente soluzioni univoche (come



invece si sta proponendo) e che richiederebbe, tra l'altro, una più precisa individuazione del livello o dei livelli di concorrenza sia nell'ambito di uno stesso porto, sia tra porti diversi.

Va fatta un'ultima considerazione. Sotto un profilo squisitamente giuridico, forse, la sentenza della Corte di Giustizia, che ha avuto così forte rilevanza sugli indirizzi di "politica legislativa" nel settore ed i cui sviluppi sono ancora tutti da vedere, ha comportato qualcosa di nuovo per il nostro ordinamento, per quanto riguarda la teoria generale del diritto della navigazione. Si è visto, cioè, che i servizi portuali non sono diversi, se non per l'ambito in cui si svolgono, da tutti gli altri servizi, per cui vanno anche ad essi applicati gli stessi principî generali dell'ordinamento interno e di quello comunitario.

L'apertura del diritto della navigazione, della "materia" della navigazione, ai principî generali, come quello della concorrenza, è un elemento di rottura con il passato sotto il profilo scientifico e dogmatico, che ci dice che il diritto della navigazione non è più regolato, o lo è sempre meno, da principî suoi propri, ma che è aperto ai principî di diritto comune. Basti considerare che oggi tutto il "capitolo" del lavoro portuale sta venendo meno. Il lavoro portuale non è più qualcosa che vive secondo una propria disciplina anomala ed autonoma, ma si trova ad essere inserito nell'ambito dei normali rapporti di lavoro. Tutti i principî, o gran parte di quelli che presiedevano e presiedono tuttora ai servizi portuali ed aeroportuali, dovranno - credo - essere rivisti perché è cambiato ciò che sta attorno: si è cioè creata una situazione che, sotto il profilo dogmatico, ci dice che il diritto della navigazione deve ormai trovare una collocazione nel diritto comune, sia pure con le sue connotazioni di specialità.



**ELIO FANARA**

(c.s.)

Ringrazio il professor Mauro Casanova, che con un'esposizione sintetica, ma profonda, è riuscito ad offrirci un inquadramento generale del tema. Bene ha focalizzato l'esigenza teorica legata ai problemi della demanialità, in una visione del codice della navigazione che dava una particolare "colorazione" ai servizi della navigazione. A livello di teoria generale, ha poi giustamente puntualizzato l'evoluzione in corso, cioè questo riversarsi della specialità del diritto della navigazione, almeno per il profilo dei servizi, nell'inquadramento generale civilistico-amministrativo.

Dò quindi la parola al professor Cafagna, che ci illustrerà la posizione e gli interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sia nel settore portuale che in quello aeroportuale.